

### Familienpolitische Reformen in Frankreich zwischen den Jahren 1981 und 1997: Kontinuität oder Pfadwechsel?

Martin, Claude

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Martin, C. (2000). Familienpolitische Reformen in Frankreich zwischen den Jahren 1981 und 1997: Kontinuität oder Pfadwechsel? *Zeitschrift für Familienforschung*, 12(3), 5-20. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-322767>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

# Familienpolitische Reformen in Frankreich zwischen den Jahren 1981 und 1997: Kontinuität oder Pfadwechsel?<sup>1</sup>

## **Zusammenfassung**

Der Beitrag arbeitet die wesentlichen Elemente und Tendenzen in den familienpolitischen Reformen Frankreichs heraus. Er fragt, inwieweit politische Debatten und ideologische Kontroversen zwischen dem linken und dem rechten Lager den Reformen unmittelbar ihren Stempel aufdrücken konnten. Wichtige Wendepunkte in der Richtung der Politik, in denen vom Pfad, auf dem die Familienpolitik sich fortbewegte, abgewichen wurde, sollen identifiziert werden. Gibt es überhaupt solche Wendepunkte und Pfadwechsel? Um diese Frage beantworten zu können, muss der politische Kontext berücksichtigt werden, wozu auch die Tatsache zählt, dass im Untersuchungszeitraum sechsmal die Regierungsmacht zwischen Links und Rechts wechselte. Der Beitrag rekonstruiert verschiedene Reformen und fragt nach den Hauptakteuren im Reformprozess. Er mündet in der Identifizierung einer „wohlfahrtsstaatlichen Elite“ im Feld der Familienpolitik.

*Schlagworte:* Familienpolitik (französische), Elite, häusliche und außerhäusliche, kollektive und individualisierte Kinderbetreuung.

## **Abstract**

This contribution answers the following questions: What are the main continuities or the main turning points in French family policies between 1981 and 1997? Can we identify such turning points and if so, to what extent do they constitute a deviation from a trodden path? Mainstream arguments suggest that changes in political power lead to changes in the politics and objectives of family policies. In contrast to this assumption we argue that a „welfare elite“ survived the many changes of government and contributed to the continuity of family policy logics in France. The essay first elaborates the various family policy reforms; it, then, identifies the main actors.

*Keywords:* (French) family policy; welfare elite; collective and individual childcare facilities.

---

1 Die Redaktion bedankt sich bei Frau Prof. Dr. Ilona Ostner für die Übersetzung dieses Artikels.

## Einleitung

Zwischen 1981 und 1997 wurde die französische Familienpolitik insgesamt sechsmal reformiert, wobei die verschiedenen Reformen (die Franzosen sprechen von „Plänen“) die Namen der jeweiligen Hauptverantwortlichen trugen: So wurden 1981 der „plan Johanet“, 1983 sowie 1985 der „plan Dufoix“, 1986 der „plan Barzach“, 1994 der „plan Veil“ und 1997 schließlich der „plan Jospin“ verabschiedet. Der Beitrag versucht, die wesentlichen Elemente und Tendenzen in diesen Reformen herauszuarbeiten. Er fragt, inwieweit politische Debatten und ideologische Kontroversen zwischen dem linken und dem rechten Lager den Reformen unmittelbar ihren Stempel aufdrücken konnten. Schließlich geht es darum, einige wenige wichtige Wendepunkte in der Richtung der Politik zu identifizieren, in denen vom Pfad, auf dem die Familienpolitik sich fortbewegte, abgewichen wurde. Gibt es solche Wendepunkte und Pfadwechsel? Um diese Frage beantworten zu können, muss der politische Kontext berücksichtigt werden, wozu auch die Tatsache zählt, dass im Untersuchungszeitraum sechsmal die Regierungsmacht zwischen Links und Rechts wechselte. Wer waren die Hauptakteure im Reformprozess?

Die wissenschaftliche Diskussion hat generell unterstellt, dass die Steuerungsfähigkeit des Zentralstaates in der Sozial- und Familienpolitik gering ist. Es wurde sogar behauptet, dass sie während der letzten zwanzig Jahre im Zuge der Dezentralisierung sozialpolitischer Maßnahmen (etwa seit 1983), die vor dem Hintergrund der Finanzkrise des Staates und Strategien zur Kostendämpfung zu sehen sind, weiter geschwächt wurde. Die mangelnde Steuerungsfähigkeit lässt sich in drei Problemen zusammenfassen:

- o Der Komplexität der Sozialadministration, in der kontinuierlich Zuständigkeiten für Sozial-, Beschäftigungs- und Gesundheitspolitik usw. wechseln,
- o den geringen Ressourcen im Hinblick auf die Legitimität wie auch die Expertise der Verwaltung;
- o dem im Vergleich z.B. zum Finanzressort, aber auch zu den Sozial- und Berufsverbänden geringen politischen Gewicht und Einfluss der Sozialbürokratie.

Vor diesem Hintergrund haben wir uns entschlossen, zwei sozialpolitische Politikfelder – die Familien- und die Gesundheitspolitik – aus der Sicht der Verwaltungsspitzen zu untersuchen und so etwas wie eine „Wohlfahrtsstaatselite“ zu identifizieren. Es ging uns um den Nachweis, dass solch eine Elite, die man durch die Merkmale der Macht, die Agenda zu setzen, der Möglichkeit, den politischen Entscheidungsprozess und die Gestalt der Reform zu beeinflussen, näher bestimmen kann, tatsächlich existiert. Deshalb führten wir Expertengespräche mit Mitgliedern der Kabinette des Premier- und des Sozialministers sowie mit Mitgliedern des Finanzministeriums, die sich mit Fragen der Finanzierung der Sozialversicherung befassen; ferner mit Führungskräften der Verwaltung der Familienkassen usw. (vgl. auch Hassenteufel, Bachyr, Genyes & Martin, 1999).

Unsere empirische Untersuchung kombinierte drei Ansätze:

- (1) Einen soziographischen Ansatz, der den sozialen und politisch-administrativen Werdegang von 133 Spitzenbeamten, die während des Untersuchungszeitraums den verschiedenen Ministerien und Kabinetten in den uns interessierenden relevanten Politikfeldern angehörten, die wir vergleichen wollten: Im Bereich der Gesundheitspolitik bzw., wie wir es lieber nennen, „Schutz im Fall von Krankheit“ („protection maladie“) sowie in der Familienpolitik;
- (2) In einem zweiten Zugang interessierten wir uns für die handlungsleitenden Ideen der zentralen „Macher“ in den beiden Politikfelder. Hier identifizierten wir 43 Spitzenpolitiker bzw. -beamte, die über die Jahre hinweg (mehr als drei Jahre lang) außerordentliche Machtressourcen (administrative, politische, qualifikatorische, soziales und kulturelles Kapital) anhäufen konnten;
- (3) Im Mittelpunkt unseres Interesses stehen allerdings die Interaktionen jener 43 Führungskräfte mit den an den Entscheidungsprozessen beteiligten Personen. Wir lenkten unseren Blick auf die Akteure, die die maßgeblichen familien- und gesundheitspolitischen Entscheidungen im Untersuchungszeitraum auf den Weg brachten. Es ging u.a. darum, Richtungswechsel und Kontinuitäten in den politischen Maßnahmen auszumachen. Wir rekonstruierten Schlüsselsituationen im Entscheidungsprozess u.a. durch Interviews, eine detaillierte Analyse der jeweiligen Reform und der sie begleitenden politischen und parlamentarischen Debatten.

Unser akteurszentrierter Ansatz läuft Gefahr, die Rolle der Akteure zu überzeichnen und damit zu reifizieren: Dass nämlich das von uns vermutete Ergebnis unserer Untersuchung – die Existenz und Wirkungsmächtigkeit einer Wohlfahrtsstaatselite – unsere Suche bestimmt, Überraschungen dadurch ausgeschlossen sind. Wir haben dieses Problem durch Kontrastierung der Informationen aus den Interviews angegangen.

Derart methodisch gerüstet stießen wir Schritt für Schritt tatsächlich auf eine wohlfahrtsstaatliche bürokratische Elite im politischen Entscheidungsprozess sowie auf Barrieren, die ihrer Einflussnahme Grenzen setzten: Dabei handelte es sich hauptsächlich um politische Zwänge und Vetopositionen der verschiedenen Lobbygruppen.

Nimmt man die Frage der Steuerungsfähigkeit staatlicher Politik zum Ausgangspunkt der Betrachtung, dann hilft unsere Untersuchung gegenläufige Tendenzen zu entdecken. Gemeinhin geht die Forschung davon aus, dass sich das französische Modell staatlicher Politik, das vor allem für die 1960er und 1970er Jahre ausgemacht werden konnte und in seinem Kern durch ein ausgeprägtes „Milieu“ zentralistischer Entscheidungsmacht – Macht in der Hand von Spitzenbeamten im jeweiligen Politikfeld – bestand, in einem Auflösungsprozess befindet. So soll die neoliberale Wende diesen umfassenden zentralistischen Entscheidungsmodus bis zu dem Punkt aufgebrochen haben, von dem an man tatsächlich von einer Entgrenzung der verschiedenen gesellschaftlichen – privaten und staatlichen – Sphären sprechen und ein neuer Typus der Entscheidungsfindung – die Steuerung in Politiknetzwerken – Einzug halten konnte. Akzeptiert man diesen Schluss, dann

muss die Konzentration unserer Untersuchung auf die Verwaltungseliten überholt, weil rückwärtsgewandt erscheinen. Dieses Verdikt gilt erst recht mit Blick auf die Sozialpolitik, die ohnehin sehr viel stärker den veränderlichen Einflüssen der Sozialpartner ausgesetzt ist.

Auch aus diesem Grund wollen wir folgende Fragen untersuchen: Welche fallenden Kontinuitäten, welche Wendepunkte und Pfadwechsel lassen sich im Feld der Familienpolitik zwischen 1981 und 1997 ausmachen? Überwiegen die Wechsel gegenüber den Kontinuitäten? Welche Rolle spielen Regierungs- und Richtungswechsel, dadurch dass Parteien unterschiedlicher Couleur in der Machtausübung aufeinanderfolgten, einmal die Regierung, einmal die Opposition stellten, für die familienpolitischen Reformen? Kann die Existenz von Kontinuitäten in der Familienpolitik unsere Vermutung der Existenz einer „wohlfahrtsstaatlichen Elite“ bestätigen? Und wenn ja, wie hat diese hypothetische Elite in den Entscheidungsprozess eingegriffen, wie ist sie mit den politischen Wechseln und entsprechend wechselnden Reformprojekten umgegangen?

## Kontinuität der Familienpolitik zwischen 1981 und 1997

Vergleicht man die Familienpolitik mit der Gesundheitspolitik, dann fällt es sicher schwer, so etwas wie einen dem Plan Juppé vergleichbaren Wendepunkt, der zu einem Pfadwechsel führt, auszumachen. Beim Plan Juppé handelte es sich um eine umfassende Reform, wahrscheinlich die grundlegendste seit der Gründungsphase der französischen „sécurité sociale“ (Sozialversicherung), im Feld der Krankenversicherungspolitik. Der Plan institutionalisierte neue Formen öffentlicher Kontrolle der Gesundheitsausgaben, neue Managementmodelle, die zugleich dem Staat und den Départements größere regulatorische Kompetenzen usw. verliehen.

Die Familienpolitik war sehr viel stärker von politischen und ideologischen Auseinandersetzungen beherrscht. Vereinfacht gesagt schien es auf den ersten Blick immer wieder darum zu gehen, was letztlich eine „rechte“ bzw. eine „linke“ Familienpolitik ausmacht. Aber ist diese Konfliktlinie tatsächlich so relevant? Oder handelt es sich hier um ein bloßes Scheingefecht, hinter dem sich ganz andere Aspekte, auch Kontinuitäten jenseits aller ideologischen Streitigkeiten, verbergen?

Blickt man auf die letzten zwanzig Jahre zurück, dann haben sich zwei Hauptrichtungen unabhängig von der Farbe der Regierung abgezeichnet und allmählich durchgesetzt:

- o Die (längerfristig angestrebte) Ausrichtung der Maßnahmen am Prinzip der Selektivität (Bedarfsprüfung und Zielgruppenorientierung der Leistungen).
- o Eine Tendenz, Beschäftigungspolitik als Familienpolitik und vice versa zu betreiben, z.B. durch Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Privathaushalten (Kinderbetreuung).

Zwischen diesen beiden Tendenzen besteht selbstverständlich ein innerer Zusammenhang. Sie folgen zum einen aus dem Defizit, mit dem die familienpolitischen

Leistungen die Sozialversicherung belasten: Mit acht Milliarden Francs 1994, 40 Milliarden 1995, zwölf Milliarden 1996, 14 Milliarden 1997 und einer Milliarde 1998. Das Ende des Defizits sollte und konnte 1999 erreicht werden. Zum anderen erhielt die Familienpolitik eine wachsende Bedeutung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die im Untersuchungszeitraum auf zwölf Prozent angestiegen war.

## Selektivität als längerfristiges Reformziel

Anders als allgemein behauptet stellt die Selektivität kein ganz neues Prinzip in der französischen Sozial- und Familienpolitik dar. Eine Wende hin zu einer verstärkten Bedürftigkeitsprüfung stellte bereits Jacques Chaban-Delmas' Politikprojekt der „Neuen Gesellschaft“ aus dem Jahr 1969 dar. Darin schlug die Regierung vor, Sozialleistungen in erster Linie den Bedürftigen zukommen zu lassen. Der Vorschlag fiel mit der Wiederentdeckung der Armut in reichen Gesellschaften zusammen (Lenoir, 1974; Stoleru, 1977) und mündete in ein Bündel neuer bedarfsgeprüfter Leistungen: Programme für elternlose Kinder (*Allocation orphelin*) im Jahr 1970, – eine Maßnahme, die 1975 auch auf Kinder, denen der elterliche (väterliche) Unterhalt nach der Trennung oder Scheidung der Eltern fehlte, ausgedehnt wurde; oder Mindestsicherungen für Behinderte (*Allocation adulte handicapé*) 1971 und für Alleinerziehende (*Allocation de parent isolé*) 1976<sup>2</sup>. Bei der Einführung dieser Programme spielte Jacques Delors, der Berater Chaban-Delmas' in Sozialfragen, eine entscheidende Rolle.

Seit diesem Zeitpunkt ist der Anteil bedarfsgeprüfter Leistungen an allen familienpolitischen Maßnahmen von 13,5 Prozent (1970) auf 45 Prozent Ende der 1980er Jahre gestiegen. Berücksichtigt man noch das 1988 eingeführte RMI („*Revenu minimum d'insertion*“), das allen bedürftigen Arbeitslosen sozusagen als Grundsicherung zusteht und von den Familienkassen (*Caisses d'allocations familiales*) finanziert wird, dann stieg dieser Anteil sogar auf 60 Prozent in den 1990er, vor den Reformen von 1997-1998. Offensichtlich wandelte sich im Untersuchungszeitraum die Familienpolitik zu einer Sozialpolitik für sozial Schwächere mit dem Ziel größerer materieller Gerechtigkeit. Allerdings müssen wir an dieser Stelle daran erinnern, dass es genau dieses Prinzip war, das bereits an der Wiege der französischen Familienpolitik stand: Damals ging es darum, die Familien der geringentlohnerten französischen Industriearbeiter zu unterstützen. Erst heute, vor dem Hintergrund allgemein zugänglicher Leistungen, tritt das Element der Selektivität (wieder) deutlicher hervor.

Die Wiederentdeckung der Armut in den 1960ern, – eine Armut vor allem der Erwerbsfähigen, aber Beschäftigungslosen oder eben Beschäftigungsarmen – beschleunigte den Prozess einer Vergesellschaftung der Familienpolitik. Die Erwerbslosigkeit und die damit verbundene „neue soziale Frage“ haben gleichzeitig

2 Anmerkung der Übersetzerin: Diese Leistungen müssen allerdings vor dem Hintergrund gesehen werden, dass Frankreich bis heute kein allgemeines Recht auf Sozialhilfe, wie es 1961 in (West-)Deutschland institutionalisiert wurde (BSHG), kennt.

zu einer Verknappung finanzieller Ressourcen, also zu einer Finanzkrise<sup>3</sup>, ferner zu einer Strategiekrise und einer Krise der Zielformulierung geführt – und zwar insbesondere im Bereich der Familienpolitik.

Es ist also falsch anzunehmen, erst der Regierungswechsel, der Lionel Jospin an die Macht brachte, habe die französische Gesellschaft mit einem Wendepunkt in der Sozial- und hier: in der Familienpolitik konfrontiert. Bekanntlich kündigte Jospin bei seinem Regierungsantritt im Frühjahr 1997 an, in Zukunft alle Geldleistungen an Familien einer Einkommensprüfung zu unterwerfen. Dieses Vorhaben wurde später aufgegeben; es hätte allerdings eine bereits bestehende Tendenz nur radikalisiert. Insofern muss der heftige Widerstand der rechten Parteien, die sich auf die Familienverbände und ihren Dachverband stützen konnten (Union Nationale des Associations Familiales; UNAF), gegen das sozialistische Projekt eher als Medium der Konstitution einer Opposition und deren Ausdruck betrachtet werden. Schließlich unterschied sich Jospins Vorschlag kaum vom dem Alain Juppés, dem früheren Premierminister der rechten Koalition, aus dem Jahr 1995. Damals hat Juppé in einer Rede vor der Nationalversammlung die Familienleistungen als zu diffus und kompliziert, vor allem aber als zu wenig bedarfsgeprüft kritisiert. Sein eigener Vorschlag folgte dem Prinzip materialer Gerechtigkeit und zielte auf die bedürftigsten Familien. Die Berücksichtigung von Familienleistungen im Steuerrecht sollte denselben Prinzipien folgen. Auch Juppé musste die meisten seiner Vorhaben auf Druck der Familienverbände und der Sozialpartner aufgeben.

Man kann also sagen, dass die Hinwendung zu Selektivität oder Zielgruppenorientierung in der Familienpolitik einen langen Prozess darstellt, der Anfang der 1970er einsetzt und zwar unabhängig von der politischen Couleur der Regierung (Commaille & Martin, 1998). Die Finanzierungsprobleme und das kontinuierliche gewachsene Defizit der Familienausgaben waren Katalysatoren in diesem Prozess. Eine Konzeption der Familienpolitik, die kostenträchtig ist, erschien den sich abwechselnden Regierungen immer weniger machbar. Das Prinzip der Selektivität eröffnete auch den Weg zu einem neuen Modus der Finanzierung der Familienpolitik, der die Arbeitgeber bzw. den Faktor Arbeit entlastete, und seinen Ausdruck in der Einführung der CSG 1991, einer allgemeinen Steuer, fand. 1998 wurden fast 40 Prozent der Familienausgaben durch diese Steuer finanziert, während 1982 noch 98 Prozent von den Arbeitgebern aufgebracht wurden.

Jenseits der Rhetorik familienpolitischer Konfliktlinien zwischen den Parteien und bei genauerer Betrachtung der konkreten familienpolitischen Vorschläge erscheinen Übereinstimmungen sehr viel relevanter als der Dissens. So enthalten die Überlegungen Jospins und Juppés mehr Gemeinsamkeiten, als die öffentliche Debatte vermuten ließe. Beide verfolgten im wesentlichen die Linie, die Familienpolitik unter dem Gesichtspunkt der Selektivität und unter Beibehaltung der Idee des

---

3 Wurden 1960 noch 17 Prozent der familienpolitischen Leistungen aus Sozialversicherungsbeiträgen finanziert, so sank dieser Anteil bis 1988 auf sieben Prozent. Das Finanzierungsgesetz (loi de finance) von 1991 führte eine allgemeine Steuer auf alle Einkommen zur Finanzierung von Sozialausgaben – auch zur Senkung der Arbeitgeberbeiträge und Arbeitskosten – ein, die Contribution sociale généralisée (CSG), von der nun die Finanzierung der Familienpolitik in stärkerem Maße abhängt.

sozialen Ausgleichs neu zu definieren (z.B. indem die Leistungen nach dem Grad der Bedürftigkeit und unter dem Gesichtspunkt des Finanzierungsvorbehalts gewährt werden sollen). Eine stärker umverteilende Familienpolitik diene also auch dem Sparen.

Nach seiner Ankündigung einer neuen Politik in seinem „discours de politique générale“, beriet sich Lionel Jospin mit den Familienverbänden und gab in der Folge sein ursprüngliches Projekt auf (Théry, 1998; Thélot & Villac, 1998). Um soziale Gerechtigkeit sicherzustellen, schlug Jospin 1998 nach einem Treffen einer neuen Organisation mit dem Namen „Conference de la famille“ vor, die Schwellen für steuerpflichtiges Einkommen zu senken und gleichzeitig einen steuervermindernden „Familienquotienten“ einzuführen.

### Familienpolitik als Beschäftigungspolitik und Motor der Kommodifizierung – Auf dem Weg zu einer Dualisierung der Kinderbetreuung<sup>4</sup>

Seit Beginn der 1970er Jahre haben sich der Familienfond in der Sozialversicherung und staatliche Institutionen um eine aktive Politik der Versorgung mit Betreuungsmöglichkeiten vor allem für die Gruppe der Kinder, die jünger als drei Jahre sind, bemüht (Norvez, 1990). Parallel zur Ausweitung der weiblichen Vollzeitbeschäftigung wurden in den 1970er Jahren verschiedenste Formen der ganztägigen Kleinstkindbetreuung eingeführt und gefördert. Diese Dienste entsprachen den aktuellen Erwerbswünschen von Frauen, allerdings auch dem Bedarf des Arbeitsmarktes, vor allem im expandierenden Dienstleistungssektor. In diesem Kontext ist die Einführung einer öffentlich anerkannten Beschäftigung, der „Kinderbetreuung“, sowie eines Elternurlaubs (congé parental) zu sehen<sup>5</sup>.

Alle Maßnahmen zielten, wie gesagt, auf Kinder unter drei Jahren. Betreuungsbedarfe für ältere Kinder (zwischen drei und sechs Jahren) waren seit Jahrzehnten sehr viel radikaler gelöst worden: Bereits in den siebziger Jahren wurde die überwiegende Mehrheit dieser Kinder in den sogenannten „écoles maternelles“ öffentlich betreut. Vor allem in ländervergleichender Perspektive ist es wichtig zu betonen, dass und warum sich die Kinderbetreuung nun auf Kinder unter drei Jahren konzentrierte.

Maßnahmen, die sich auf die Erhöhung des Betreuungsangebotes richteten, beschleunigten sich in den 1980er und 1990er Jahren, vor allem in der ersten Amtsperiode Mitterands. Als Präsidentschaftskandidat hatte Mitterand im Jahr 1981 die Erhöhung der Betreuungsplätze zu einem seiner zentralen Anliegen erklärt (François Mitterand: „Les 110 propositions pour la France“; vgl. auch Jenson & Sineau, 1995). Das 1981 neugeschaffene Staatssekretariat für Familienfragen berief rasch

4 Dieser Abschnitt stellt eine Zusammenfassung der Überlegungen in Martin, Math und Renaudat (1998) dar.

5 Dabei handelt es sich um eine im Code du Travail, nicht im Sozialgesetz geregelte unbezahlte Freistellung von der Beschäftigung mit der Garantie, diese wiederaufnehmen zu können.



eine Expertenkommission, die Vorschläge für eine solche Politik erarbeiten sollten. Der Bouyala-Roussille Bericht „L'enfant dans la vie“ wurde 1982 der Öffentlichkeit vorgestellt. Er richtete das Augenmerk auf drei Punkte: (1) Die Fragmentierung oder mangelnde Kohärenz der Betreuungspolitik, (2) die Bedeutung der psychischen und physischen Entwicklung in der Sozialisation von Kleinstkindern (éveil) sowie (3) auf den besorgniserregenden Mangel an individuellen und kollektiven Betreuungsangeboten. Etwa vierzig Prozent aller Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren befanden sich in der Schattenökonomie; die Beschäftigten wurden weder gemeldet noch kontrolliert. Laut Erhebung besuchten nicht einmal zehn Prozent der Kleinkinder eine Tagesbetreuung<sup>6</sup>. Neben der geringen Zahl an Betreuungsplätzen kritisierte der Bericht auch die sehr unterschiedlichen Kosten der verschiedenen Angebote. Die Bestandsaufnahme führte zur Forderung, ein qualitativ hochwertiges System außerfamiliärer Betreuung zu schaffen, das dem Erziehungs- und Gesundheitsbedürfnissen von Kleinkindern gerecht wird. Diese Forderung bildete den Auftakt der Bereitstellung von quantitativ und qualitativ ausreichenden Kinderbetreuungsangeboten vor allem in der Phase bis 1985.

Die Vorschläge dieses maßgeblichen Familienberichtes wurden von den Caisses d'allocation familiales (CAF), die im Jahr 1981 beschlossen hatten, die Kinderbetreuungsfrage zu einer ihrer ersten Prioritäten zu machen, aufgegriffen. Zwei Jahre später schlossen sie sogenannte „contrats crèches“ (Verträge zur Bereitstellung von Krippenplätzen) ab, die auf die Erhöhung des Betreuungsangebotes für Kinder unter drei Jahren zielten. Der Vertrag garantierte die Subventionierung, teilweise sogar die vollständige Übernahme der Kosten, die die Kommunen, die neue Krippenplätze schufen, zu tragen hatten, für einen Zeitraum von fünf Jahren. Zwar hatte sich die Zahl der Krippenplätze seit den sechziger Jahren kontinuierlich erhöht; sie war aber hinter dem durch den Anstieg der Müttererwerbsarbeit ausgelösten Bedarf weit zurückgeblieben. Wenn, dann war das Angebot vor allem in den größeren und/oder reicheren Kommunen und Regionen, z.B. in und um Paris erhöht worden. Deshalb zielten die contrats crèches hauptsächlich auf Gemeinden mit einem geringen Betreuungsangebot.

Im gleichen Zeitraum erhielten die Kommunen per Gesetz bzw. als Teil der staatlichen Dezentralisierungsstrategie die Zuständigkeit für die Verwaltung der Kinderbetreuungseinrichtungen. In der Folge richteten viele Kommunen ein Amt für Kleinkindbetreuung ein (service petite enfance)<sup>7</sup>. Die Anreize, die die CAF setzen wollten, waren sicherlich ungenügend. So wurden auch die gesteckten Ziele nicht erreicht (statt den ursprünglich anvisierten 100.000 nur 20.000 Plätze im Jahr 1988). Die Maßnahmen folgten einer zweifachen Logik: Der Logik der größtmöglichen Nähe zum Bedarf durch verstärkte öffentliche Anstrengungen und Schaffung von neuen Ganztageskrippen sowie der Logik der Vergabe von Geldleistungen an Familien, die ihr Kleinkind in eine der öffentlich anerkannten Be-

6 Nur vier Prozent der Kleinkinder wurden 1982 in öffentlichen Krippen betreut.

7 Es ist wichtig daran zu erinnern, dass die Kommunen anders als im Fall der écoles maternelles – der öffentlichen Betreuung von Kindern über drei Jahren – nicht zur Bereitstellung von Krippenplätzen (sei es in Eigenleistung oder durch Delegation an andere Träger) verpflichtet sind.

treuungseinrichtungen gaben. Im Jahr 1980 war ein Zuschuss zu den Kinderbetreuungskosten, die „*prestation spéciale assistante maternelle*“ (PSAM), eingeführt worden. Sie konnte auch an formelle wie informelle Kinderfrauen weitergegeben werden.

Man kann die zweite Hälfte der 1980er Jahre als Fortsetzung vergangener Trends näher kennzeichnen, z.B. der weiteren Ausweitung des Betreuungsangebotes, sowie als Strategie der Diversifizierung dieses Angebotes. So wurden neue Maßnahmen zur Deckung des Bedarfes an Plätzen für Kinder über drei Jahren eingeführt (insbesondere Hortbetreuung vor und nach der Schule). Die Behörden änderten die Regelungen des unbezahlten Elternurlaubs (*congé parental*), der 1977 zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie geschaffen worden war und der auch den Eltern den zeitweiligen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt oder die Verringerung der Arbeitszeit nach der Geburt des Kindes ermöglichen sollte. 1985 wurde eine neue Geldleistung, die *allocation parentale d'éducation* (APE), für den Eltern teil, der aus dem Arbeitsmarkt ausscheidet, eingeführt. Dabei handelt es sich um eine bedarfsgeprüfte Leistung für Familien mit mindestens drei Kindern (darunter ein Kind, das jünger als drei Jahre alt ist).

Das Konzept der Vereinbarkeit („*conciliation*“), das dem Gros der Maßnahmen zur Kleinkindbetreuung zugrundelag und Frauen die Erwerbsbeteiligung erleichtern sollte, ist inzwischen zweideutig geworden. Heute deckt es zwei verschiedene Bedeutungen ab: Zum einen den vollständigen Ausstieg aus der oder die Reduzierung der Beschäftigung, zum anderen Möglichkeiten, im Arbeitsmarkt zu bleiben, weil das Betreuungsangebot dies erlaubt. Außerdem erstrecken sich nicht alle öffentlichen Angebote über den ganzen Arbeitstag; auch Teilzeitangebote entsprechen dem öffentlichen Auftrag. Die *contrats crèches* wurden 1988 von den *contrats enfance* (Kindheitsverträgen) abgelöst. Diese Verträge zwischen den CAF und den Kommunen waren großzügiger ausgelegt. Die CAF übernahmen einen größeren Teil der Kosten der Betreuung nun auch von Kindern, die älter als drei Jahre waren. Der Vertrag zielte nicht nur auf die Erhöhung des Angebotes in öffentlichen (öffentlich anerkannten) Einrichtungen; er eröffnete auch Möglichkeiten zur Diversifizierung des Angebotes („*multi-accueil*“), so z.B. die Kombination von kontinuierlicher und vorübergehender Betreuung unter einem Dach neben Angeboten für kranke Kinder, Schulkinder oder erschöpfte Mütter. In solchen *relais assistants maternels* – ansatzweise vielleicht deutschen Mütterzentren vergleichbar – konnten Eltern, Betreuer/innen und Erziehungsberater auch miteinander kommunizieren.

Die Politik der Gewährung von Geldleistungen an Familien, die sich für individuelle Formen der Kinderbetreuung entschieden, wurde verstärkt. Zunächst, im Jahr 1987, wurde die „*allocation de garde de l'enfant à domicile*“ (AGED) für Eltern eingeführt, die eine Hilfe zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren zuhause beschäftigten. Im nächsten Schritt wurde der Status der Tagesmütter verbessert. Schließlich wurde die steuerliche Vergünstigung für jedwede Betreuung – soweit öffentlich registriert – (private Beschäftigung zuhause, Tagesmütter, Kollektivbetreuung usw.) erhöht. Auch wenn das System komplexer wurde, setzte es doch die Tendenzen der frühen 80er Jahre fort: Hilfen für Familien mit ganz kleinen Kindern und Förderung der kindlichen Entwicklung.

Eine einzige Maßnahme wich jedoch von dieser Logik, die sich hauptsächlich um die Frage der Betreuungsqualität drehte, ab: AGED wurde und wird Familien ohne jede Berücksichtigung von Aspekten der Betreuungsqualität gewährt<sup>8</sup>. Weder die Qualität noch die Ausgestaltung der Betreuung werden kontrolliert. (So könnte es ja durchaus der Fall sein, dass die Hilfe das Kind gar nicht betreut oder ausschließlich Hausarbeiten erledigt). Ziel dieser Maßnahme ist einzig und allein die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten bzw. die Verwandlung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung. Insofern markiert diese Sozialleistung einen Wendepunkt in der Familien-, konkret in der Betreuungspolitik, zu Beginn der 1990er Jahre.

Um die Beschäftigung von Betreuungshilfen zu erleichtern und die Schwarzarbeit auf diesem Feld in den Griff zu bekommen, führte die Regierung Anfang der 1990er Jahre eine Reihe von Maßnahmen ein. Sie sollten bürokratische Hürden beseitigen und Arbeitskosten, insbesondere Belastungen durch Sozialabgaben, senken helfen. Der Zuschuss zu den Betreuungskosten (PSAM) wurde 1990 durch eine neue Geldleistung, der „aide pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée“ (AFEAMA), ersetzt, die nun einen größeren Teil der Kosten für die Beschäftigung einer registrierten Hilfe decken sollte. Dieser Zuschuss entspricht genau der Summe aller vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu leistenden Abgaben, das sind 40 Prozent der gesamten Arbeitskosten. Er soll die Haushalte davon abhalten, auf das Angebot unregistrierter Hilfen, die sich zahlenmäßig mit den registrierten in etwa die Waage halten, zurückzugreifen. Darüber hinaus sollte die Vereinfachung des bürokratischen Verfahrens der Registrierung und Leistungsgewährung die Zahl registrierter Hilfen erhöhen. Andere Maßnahmen dienten wiederum der Professionalisierung bzw. Verbesserung des Status dieser Hilfen, z.B. durch die Pflicht zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen oder durch Lohnerhöhungen.

Im Zuge des Ausbaus regulierter häuslicher Kinderbetreuung – neben der oder gegen die Kollektivbetreuung – hat die Regierung das Programm „familiäre Beschäftigung“ (emplois familiaux) geschaffen. Es besteht vor allem in der Vereinfachung der Verfahren, z.B. der Einstellung einer Hilfe, sowie in großzügigen Steuernachlässen. Zielgruppe sind gutsituierte (meist Zweiverdiener-) Familien, die es sich leisten können, eine Hilfe zuhause zu beschäftigen und deren Einkommen bzw. Steuerbelastung hoch genug ist, um von der Steuervergünstigung zu profitie-

---

8 Man kann APE, ein Programm, das die mütterliche Betreuung fördern soll, durchaus in der gleichen Weise interpretieren. Da die kindliche Sozialisation in kollektiven Einrichtungen oder Internaten im Hinblick auf die kindliche Entwicklung in Frankreich positiv beurteilt wird, ist es durchaus konsequent zu behaupten, ein Kind entwickle sich in der öffentlichen Kollektivbetreuung besser als in Obhut einer unqualifizierten Person, selbst wenn es sich dabei um die eigene Mutter handelte. Allerdings gehen die Meinungen im Fall von Kindern unter drei Jahren auseinander; gegen eine außerhäusliche Fremdbetreuung dieser Gruppe von Kindern existieren auch starke ideologische Vorbehalte. Dies ist anders im Fall von Kindern, die älter als drei Jahre sind, die traditionell auch dann öffentlich betreut werden oder ein Internat selbst dann besuchen, wenn ihre Mütter nicht erwerbstätig sind.

ren<sup>9</sup>. Zweiverdiener-Paare mit einem Kind unter drei Jahren können diesen Steuer-  
nachlaß mit AGED kumulieren.

Um die Zahl der registrierten Betreuungshilfen zu erhöhen, wurden neue Maß-  
nahmen eingeführt, die auch die Betreuung in der Wohnung der Hilfen fördern  
sollten. AFEAMA, das Programm, das im Prinzip die Sozialabgaben abdeckt, wur-  
de 1992 durch einen weiteren Zuschuss ergänzt. Gleichzeitig wurden das Verfah-  
ren der Beitragszahlung und andere Formalitäten weiter vereinfacht. Die Einfüh-  
rung eines Dienstleistungsschecks (*chèque emploi service*) sollte ebenfalls die Be-  
schäftigung von Haushaltshilfen erleichtern<sup>10</sup>.

Seit Anfang der 1990er Jahre ist ein Hauptanliegen der Betreuungspolitik die  
Schaffung von Arbeitsplätzen, wie die Vielzahl der Debatten über neue Beschäfti-  
gungspotentiale (*gisements d'emplois de proximité*) zeigt. Diese regulative Politik  
unterscheidet sich radikal von früheren Formen sozialpolitischer Intervention: Eine  
ökonomische Logik hat alle anderen Logiken, die Fragen der Qualität einer Lei-  
stung oder der kindlichen Entwicklung usw. noch in den Mittelpunkt stellten, ab-  
gelöst. Die Subventionierung (*solvabilisation*) der potentiellen Nachfrage ist zur  
ersten, wenn nicht sogar einzigen Priorität der Politik geworden. Das Wohl der  
Kinder ist ins Hintertreffen geraten. Die neuen Maßnahmen haben außerdem zu  
Verzerrungen im Betreuungsangebot geführt. Durch die massive Förderung der re-  
gistrierten häuslichen Fremdbetreuung – sei es im elterlichen Haushalt oder im  
Haushalt der Hilfe – sind die früheren Anstrengungen, das Angebot an kollektiver  
Betreuung zu erhöhen, zumindest in einigen Quartieren und Kommunen in Frage  
gestellt.

Die jüngsten Reformen beleuchten, wie Beschäftigungspolitik im Gewand der  
Betreuungspolitik daherkommt (Fagnani, 1997; Fagnani & Grigno, 1997). So wur-  
de der maximale Steuerfreibetrag für die Beschäftigung einer häuslichen Hilfe  
1994 von 13.000 auf 45.000 Francs erhöht. Einige Monate später wurde der Be-  
treuungszuschuss AGED mehr als verdoppelt und der anspruchsberechtigte Perso-  
nenkreis auf Familien mit einem Kind im Alter zwischen drei und sechs Jahren  
ausgedehnt. Da beide Leistungen kumuliert werden dürfen, beläuft sich die gesam-  
te Subvention auf 70 Prozent der Kosten, die für die Beschäftigung einer Ganz-  
tagshilfe anfallen. Wenig überraschend verdoppelte sich die Zahl der Leistungsemp-  
fänger zwischen 1994 und 1996 (von 25.000 1994 auf 54.000 1996). Die Lei-  
stung, die die AFEAMA ergänzte, wurde 1994 um mehr als fünfzig Prozent er-  
höht. 1996 nutzten etwa 350.000 Familien die Hilfe öffentlich registrierter Betreu-  
ungsdienste in ihrem Haushalt und erhielten dafür AFEAMA. Während sich das  
öffentlich anerkannte Angebot zweifellos erhöhte und ausdifferenzierte, profitieren

---

9 Im Unterschied zu anderen europäischen Ländern macht die Einkommensteuer nur einen  
geringen Teil des gesamten Steueraufkommens in Frankreich aus; sie ist zudem auf gut-  
situierte Haushalte konzentriert; mehr als die Hälfte aller Haushalte zahlt keine Einkom-  
menssteuer.

10 Wird eine Hilfe nur für acht Stunden die Woche beschäftigt, so müssen kein Arbeitsver-  
trag oder Lohnvereinbarung geschlossen werden. Die Leistung wird mit dem Dienstlei-  
stungsscheck abgegolten, was die Verfahren insbesondere der Berechnung und Lei-  
stung der Sozialabgaben vereinfacht.

nur bestimmte soziale Segmente von diesem differenzierten Angebot. Nur bestimmte Familien können zwischen einem individuellen und einem kollektiven Angebot wählen. Die familienpolitischen Maßnahmen der 1990er Jahre förderten aber diese Familie durch die Politik der Erhöhung des Angebots an individueller häuslicher Fremdbetreuung. Sie zielten nicht auf Familien mit Niedrigeinkommen, die immer noch auf den Schwarzarbeitsmarkt oder auf hochsubventionierte Kollektivbetreuung angewiesen sind (Fagnani & Rassat, 1997).

Eltern, die Niedrigeinkommen beziehen, werden stärker als früher ermutigt, ihre Kinder selbst zu betreuen. APE, die Geldleistung, die während des Erziehungsurlaubs gezahlt wird und zunächst nur von Familien mit mindestens drei Kindern beansprucht werden konnte, wurde auf Zweikinderfamilien ausgedehnt. Anders als in Deutschland kann nur ein Elternteil, der vor dem Antritt des Erziehungsurlaubs wenigstens zwei Jahre lang (in einem Zeitraum von fünf oder zehn Jahren je nach Kinderzahl) erwerbstätig war, APE beantragen. 95 Prozent der Empfänger sind Mütter. APE wurde als arbeitsmarktpolitische Maßnahme zur Entlastung des Arbeitsmarktes konzipiert (Fagnani, 1995). Auch wenn man diese Sozialleistung nicht unbedingt als Kinderbetreuungspolitik klassifizieren kann, beeinflusst sie dennoch die Nachfrage nach Betreuung. APE wird, teilweise weil es sich um eine pauschalisierte Geldleistung handelt, meist von Bezieherinnen von Niedrigeinkommen oder von gering qualifiziert Beschäftigten beansprucht. Frauen wissen sehr genau um den trade-off zwischen dieser Geldleistung, einem niedrigen Lohn oder dem Arbeitslosengeld (AFSA, 1996). Die Folgen dieser Politik für den Arbeitsmarkt sind ambivalent einzuschätzen: Eine mehrjährige Erwerbsunterbrechung kann bereits bestehende Arbeitslosigkeit verlängern und verschärfen. Jedenfalls tragen diese Folgen deutliche geschlechterspezifische Züge, verstärken sie doch die traditionelle Verteilung familialer Aufgaben und die Geschlechterspezifik der Arbeitsmarktchancen (Fagnani, 1996).

Nimmt man den Standpunkt der Beschäftigungspolitik ein, dann stellt die Kollektivbetreuung wegen ihres Qualitätsanspruchs im Vergleich zur individualisierten Fremdbetreuung die treuere und weniger effektive Strategie der Vermehrung von Beschäftigungsmöglichkeiten dar. Diese Vermehrung wird durch die Einstellung von befristet, oft Teilzeit beschäftigten und geringentlohnerten häuslichen Hilfen, die keine Aufstiegsperspektiven haben, bewirkt. Die massive öffentliche Unterstützung der häuslichen Arbeitgeber, insbesondere in Gestalt der Übernahme der Sozialabgaben und der großzügigen Steuerfreibeträge, sind Bestandteil dieser Beschäftigungspolitik.

Die Konzentration öffentlicher Ressourcen auf Familien, die sich individualisierte Formen der Betreuung leisten können, ist sicherlich ökonomisch effizient. Im Unterschied zu vielen anderen europäischen Ländern (Deutschland ausgenommen), hat Frankreich bisher die Ausgaben für die öffentliche Betreuung noch nicht gesenkt, obwohl diese weiter angestiegen und vergleichsweise hoch geblieben sind. Allerdings hatte die Verwandlung der Betreuungs- in Beschäftigungspolitik deutlich anti-redistributive Züge im Bereich der Betreuung von Kleinstkindern. Schließlich begünstigen die neuen Maßnahmen vor allem die Besserverdienenden, die sich die Beschäftigung einer Hilfe leisten können, und in geringerem Maße die Bezieher von mittleren Einkommen, die auf die Angebote registrierter Hilfen zu-

rückgreifen. Die Maßnahmen, die in den 1990er Jahren erlassen und von beschäftigungspolitischen Erwägungen geleitet wurden, haben Familien mit Niedrigeinkommen ganz aus dem Blick verloren. Diese Familien sind wahrscheinlich mehr als bessersituierte auf bezahlbare und leicht zugängliche Betreuungsangebote angewiesen.

## Akteure der Kontinuität

Lässt sich nun die Kontinuität in den politischen Leitlinien über die Regierungswechsel hinweg durch die kontinuierliche Präsenz einundderselben Akteure erklären? Gab und gibt es eine homogene wohlfahrtsstaatliche Elite? Oder ist es der politische Kontext, der über Kontinuität oder Diskontinuität der Politik entscheidet? Um überhaupt so etwas wie eine Elite identifizieren zu können, müssen wir zunächst die Strukturierung des politisch-administrativen Milieus vor Beginn unseres Untersuchungszeitraumes analysieren.

### Der kontinuierliche Einfluss der kleinen Zahl

Von Anfang an – das heißt etwa seit Ende der 1930er Jahre – lässt sich eine fortschreitende Spezialisierung der familienpolitischen Akteure beobachten. Zunächst waren es hauptsächlich die Träger politischer und ideologischer Überzeugungen, die sich rasch mit den politisch-administrativen Akteuren, z.B. mit Alfred Sauvy, Adolph Landry oder Georges Perrot und einigen anderen, die die Demographie in Frankreich auf den Weg gebracht und gefördert hatten, zusammaten. Diese Akteure verkörperten sozusagen den „Geist des Staates“, wie Rémi Lenoir (1995) es nannte. Diesem Geist entsprechend galten demographische Fragen als politische Fragen, deren sich auch die politische Rhetorik bediente. Der eigentliche Wendepunkt, der dem technokratisch orientierten Milieu zum Aufstieg in der Familienpolitik verhalf, fiel in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg (1945-1965). Einige Spitzenbeamte, die die berühmten Polytechniques und Ecoles Nationales (ENA) absolviert hatten, spezialisierten sich in der Familienpolitik. Diese Akteure übernahmen eine doppelte – eine bürokratische und eine wissenschaftliche – Rolle. Die Nachkriegszeit wird auch als das Goldene Zeitalter des Familismus bezeichnet. Seit Mitte der 1960er Jahre beschleunigte sich allerdings der Prozess der Technokratisierung des Milieus mit dem Einzug der „Enarques“, was zu einem Bruch zwischen Verwaltung und wissenschaftlichem Netzwerk führte. Mitte der 1970er Jahre hatte sich die Gestalt des typischen Entscheidungsträgers vollständig gewandelt: Akteure, wie Jacques Delors oder Bertrand Fragonard, ENA geschult und Mitglieder der „Cours de comptes“ (Rechnungshöfe), hatten nun entscheidenden Einfluss auf die Reformen in unserem Untersuchungszeitraum.

Betrachtet man die Zusammensetzung dieses Milieus, dann kann weder für die 1970er und 1980er noch für die 1990er von einem Bruch gesprochen werden. Das Schlüsselwort lautet vielmehr „Kontinuität“. Das bezeichnendere Beispiel ist si-

cherlich Bertrand Fragonard, der, nachdem er die ENA im Jahr 1964 absolviert hatte, alle für die Familienpolitik relevanten Schlüsselpositionen nacheinander in sich vereinte. Nach einer kurzen Tätigkeit im Industrieministerium nahm er freiwillig eine Position in einem weniger prestigeträchtigen Bereich an. Er wechselte in die Sozialverwaltung und wurde zunächst Direktor im Kabinett des Sozialministers René Lenoir: 1974 hatte er die Position eines „Secrétaire d'Etat à l'action sociale“, also eines Staatssekretärs im Feld der Sozialpolitik inne. Von 1978 bis 1979 war er „Directeur adjoint“ der Gesundheits- und Sozialministerin Simone Veil. Danach war er fast acht Jahre lang Direktor der „caisse nationale des allocations familiales“ (CNAF), dem Familienfond der Sozialversicherung. Zwischen 1987 und 1988 wirkte er als „Commissaire général au plan“, sozusagen als Planungskommissar, dann acht Jahre lang als Délégué interministériel de RMI (revenu minimum d'insertion), also als interministerieller Beauftragter für die Grundversicherung im Fall von Arbeitslosigkeit. Zwischen 1993 und 1995 war er wieder Beauftragter der Sozialministerin Veil. In dieser Funktion formulierte er maßgeblich die familienpolitische Reform des Jahres 1994.

Diesem Milieu gelang es, die verschiedenen Regierungswechsel zu überbrücken und eine Schlüsselrolle in der Formulierung der Reformen zu behalten. Dass dies gelang, lässt sich sicher auch auf die sehr kleine Zahl der Mitglieder dieses Netzwerkes zurückführen. Alle interviewten Spitzenbeamte unterstrichen diesen Punkt: Sie bestätigen das Faktum, dass etwa zwanzig zentrale Akteure während der gesamten untersuchten 19 Jahre das Politikfeld bestimmten.

## Handlungszwänge und Kooperationen

Untersucht man die Reformen und den sie tragenden Politikprozess ausführlicher, dann entdeckt man ein Muster, das aus drei Elementen besteht:

1. Der zentralen Rolle des Kontextes; er hat sozusagen Katalysatorfunktion im Reformprozess,
2. der zentralen Rolle der Ministerkabinette sowie die Mobilisierung einiger Sektoren der (Sozial-)Verwaltung (der Elite der Familien- und Sozialpolitik) und
3. der sehr viel schwächeren Position der „Direction de l'action sociale“ im Vergleich zu der des Familienfonds in der Sozialversicherung (CNAF); letzterer konzentriert die Expertise und die Kontakte zu den Sozialpartnern und Familienverbänden.

Was den ersten Punkt betrifft, muss unbedingt betont werden, dass zumindest im Bereich der Familienpolitik (der sich wesentlich von der Gesundheitspolitik unterscheidet) Ideologien und politische Kontroversen, die auch von den Medien und der Öffentlichkeit aufgegriffen werden, das Feld für Reformen vorbereiten können. Auch politische Kampagnen (z.B. im Zusammenhang mit Wahlen), die Versprechungen machen, spielen eine große Rolle. Umgekehrt können Politiker nicht von den Reaktionen der Bürger/innen auf Reformprojekte abstrahieren. Familie betrifft fast jeden Bürger, jede Bürgerin. Ihr Interesse an der Familie kann für die Reform-

vorhaben genutzt werden, wie es z.B. der Fall beim jüngsten Solidaritätspakt gewesen ist. Die ideologische Dimension ist das, was nach Meinung der wohlfahrtsstaatlichen Elite dem Politikfeld Familie einen besonderen Reiz verleiht. Es handelt sich eben um beides – einen ideologisch besetzten bzw. besetzbaren und einen technokratisch zu bewältigenden Bereich. Dies wertet die Elite als positiv.

Die Spitzenbeamten agieren in einem von politischen Wandel, Rhetoriken und Versprechungen aller Art geprägten Kontext sozusagen gegen die Strömung: Sie bereiten die Reformen vor und erarbeiten die notwendigen Daten. Dies erklärt auch die strategische Position der CNAF, der Institution, die über eine umfassende Expertise in Familienfragen verfügt (Statistiken, Finanzierung, Forschungsergebnisse).

Eine ausführlichere Analyse könnte genauer darstellen, wie nun diese wenigen Spitzenbeamte ihre Rolle spielten, wie sie Reformen vorbereiteten, mit Daten und Argumenten unterfüttert an die verschiedenen zuständigen Minister weiterleiteten, wie oft sie in Kontroversen unterlagen und das Projekt selbst dann beiseite legten, wenn es sich um ein Wahlversprechen gehandelt hatte. Dieses Schicksal teilen die Projekte der API-Reform, die vom Kabinett der Ministerin Barzach 1986 fallengelassen wurde, oder das Projekt der Wahlfreiheit, von dem sich 1994 die Ministerin Codaccioni verabschiedete. Jeweils siegten die technischen und ideologischen Argumente der wohlfahrtsstaatlichen Elite. Im Untersuchungszeitraum ließ sich schließlich eine enge Kooperation zwischen dem Kabinett des Sozialministers, manchmal sogar des Premierministers und der Leitung der CNAF ausmachen. Diese Kooperation erwies sich jedes Mal als stärker als der Widerstand der Sozialpartner oder sogar der Familienverbände, die ihre Vetomacht im Untersuchungszeitraum verloren.

## Literatur

- Commaille, J. & Martin, C. (1998). *Les enjeux politiques de la famille*. Paris: Bayard.
- Fagnani, J. (1995). *L'allocation parentale d'éducation: Effets pervers et ambiguïtés d'une prestation*. *Droit social*, 3, Paris.
- Fagnani, J. (1996). *Retravailler après une longue interruption le cas des mères ayant bénéficié de l'allocation parentale d'éducation*. *Revue Française des Affaires Sociales*, 3.
- Fagnani, J. (1997). *Recent changes in family policy in France: Political trade-offs and economic constraint*. In: E. Drew, R. Emerek & E. Mahon (Hrsg.). *Reconciling Family and Working Live*. London: Routledge.
- Fagnani, J. & Grignon M. (1997). *La politique familiale en France depuis les années quatre-vingt: Des préoccupations natalistes aux politiques de l'emploi*. In: F. Ronsin, H. Le Bras & E. Zucker-Rouvillois (Hrsg.). *Démographie et Politique*. Dijon: Editions Universitaires.
- Fagnani, J. & Rassat, E. (1997). *Les bénéficiaires de l'AGED: Où résident-ils? Quels sont leurs revenus? Recherches et Prévisions*, 47.
- Hassenteufel, P., Bachyr, M., Genieys, W. & Martin, C. (1999). *L'émergence d'une élite du Welfare? Sociologie des sommets de l'Etat. Le cas des politiques familiales et de protection maladie. Rapport de recherche pour la MIRE*. Centre de recherches administratives et politiques, IEP de Rennes, 243 pages + annexes.



- Jenson, J. & Sineau, M. (1998). *Mitterrand et les françaises. Un rendez-vous manqué*. Paris: Presses de sciences po.
- Lenoir, René (1974). *Les exclus, un français sur dix*, Paris: Seuil.
- Lenoir, Rémi (1995). *L'invention de la démographie et la formation de l'Etat*. Actes de la recherche en sciences sociales, 108.
- Martin, C., Math, A. & Renaudat, E. (1998). *Caring for very young children and dependent elderly people: Towards a commodification of care*. In: J. Lewis (Hrsg.). *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*. Aldershot: Ashgate publishers.
- Norvez, A. (1990). *De la naissance à l'école. Santé, modes de garde et préscolarité dans la France contemporaine*, PUF-INED, Cahier, 126, Paris.
- Stoléru, L. (1977). *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*. Paris: Flammarion.
- Thélot, C. & Villac, M. (1998). *Politiques familiales. Bilan et perspectives*. Paris: La Documentation française.
- Théry, I. (1998). *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*. Paris: Odile jacob et La Documentation française.

#### Anschrift des Autors:

Dr. Claude Martin  
Chargé de recherche CNRS  
Centre de recherches administratives et politiques  
Institut d'études politiques  
Université de Rennes 1